

Prof. dr. sc. Jasna Omejec
predsjednica Ustavnog suda Republike Hrvatske i redovita profesorica na
Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

Slavica Banić
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

DIFERENCIJACIJA PROPISA I OPĆIH AKATA U BUDUĆOJ PRAKSI USTAVNOG SUDA I UPRAVNOG SUDA U POVODU ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA (2010.)

UDK: 342.565.2

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15.12.2011.

Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine u hrvatski pravni poredak uveden je institut objektivnog upravnog spora čiji je predmet "opći akt". Sukladno Zakonu, Visoki upravni sud od 2012. u nadležnosti ima ocjenu zakonitosti općih akata. Temeljnu okosnicu hrvatskog ustavnog sudstva čini apstraktna ocjena ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti zakona te drugih propisa. S tim u vezi, postavilo se pitanje razgraničenja nadležnosti između Visokog upravnog suda i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Oba suda imaju u nadležnosti objektivni spor čiji je cilj zaštita objektivnog pravnog poretka, pri čemu je crta razgraničenja odgovor na pitanje: je li nešto opći akt ili je propis? Problem njihova međusobnog razgraničenja uvjetovan je dugogodišnjom praksom Ustavnog suda koji ju je zbog nužnosti osiguranja jedinstva pravnog poretka često brisao razliku među njima. Cilj je ovog rada dati pregled dosadašnjeg stanja hrvatskog zakonodavstva u pogledu sudske kontrole općih akata, analizirati neke aspekte nove zakonske regulative te, u granicama predvidljivog, dati odgovore na pitanja koja se nameću u pogledu njihove primjene.

Ključne riječi: *sudska kontrola akata uprave, opći akti, „drugi propisi“, objektivni upravni spor, općenormativnost, norma o nadležnosti, ekscepcija ilegalnosti*

1. UVOD

Sudska kontrola akata uprave u suvremenim pravnim porecima odvija se u okviru dvaju sustava: sustava kontrole putem redovnih sudova te sustava kontrole putem posebnih upravnih sudova, osnovanih samo u tu svrhu.

Sudska kontrola putem redovnih sudova vezana je uz anglosaksonsko pravo. Upravne sporove rješavaju redovni sudovi primjenom istih načela koji se primjenjuju na sporove između privatnih osoba.

Sustav kontrole putem posebnih, upravnih sudova, stvoren je najprije u Francuskoj i potom prihvaćen u većini europskih zemalja s razlikama u pogledu tijela koja obavljaju kontrolu, opsega zaštite koja se pruža te u pogledu kontrole zakonitosti općih akata.

U Francuskoj, kontrolu akata uprave obavljaju upravni sudovi, Državni savjet, a u izvjesnom opsegu i redovni sudovi. Upravni spor može se pokrenuti protiv svih akata uprave, što znači i protiv općih akata. Opći akti mogu se osporavati tužbom zbog prekoračenja ovlasti, a može se pojaviti i kao incidentno ili prethodno pitanje.

U Njemačkoj, sudsku kontrolu akata uprave obavljaju upravni sudovi, ustavni sudovi i redovni sudovi. U pogledu opsega zaštite, slično kao i u Francuskoj, sudskoj kontroli pred upravnim sudovima podliježe pojedinačni akt, ali i opći akt ako je njime povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. Njemački upravni sudovi ovlašteni su ispitivati i zakonitost i ustavnost općeg akta bez obzira je li opći akt glavno pitanje u upravnom sporu ili se pojavljuje kao incidentno ili prethodno pitanje. Međutim, za razliku od Francuske, kontrolu zakonitosti i ustavnosti općih akata pored upravnih sudova obavljaju i ustavni sudovi u postupku pokrenutom ustavnom tužbom. Naime, u slučaju povrede nekog temeljnog ili s njim izjednačenog prava, stranka može nakon iscrpljenog pravnog puta pred upravnim sudovima podnijeti ustavnu tužbu protiv takvog akta.

Austrijski sustav sudske kontrole akata uprave odlikuje dosljedna podjela nadležnosti između dvaju sudova – Upravnog i Ustavnog suda. Upravni sud obavlja kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata, dok je za kontrolu svih općih akata nadležan isključivo Ustavni sud.

Ovaj rad se bavi stanjem hrvatskog zakonodavstva u području sudske kontrole zakonitosti općih akata te najnovijih rješenja hrvatskog zakonodavstva u području upravnog sudovanja koja se odnose na sudsku kontrolu zakonitosti općih akata.

2. SUDSKA KONTROLA ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ OD 1990. DO DONOŠENJA ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA 2010.

Nadležnost Upravnog suda nije se mijenjala sve do 2010. godine. Zakon o upravnim sporovima bio je 1991. godine preuzet u sklopu disolucijskog zakonodavstva iz bivše Socijalističke Republike Hrvatske. Hrvatski upravni spor u proteklih je dvadeset godina, sve do 2010., zadržao gotovo istu temeljnu strukturu postavljenu u prvom (saveznom) Zakonu o upravnim sporovima bivše SFRJ iz 1952. godine.¹

Riječ je bila o sudskoj kontroli zakonitosti *individualnih i konkretnih upravnih akata* kojima je konačno riješeno o pravima ili obvezama stranke u nekoj upravnoj stvari. Spor se vodio kao spor o zakonitosti upravnog akta. U državi je postojao samo jedan sud za upravne sporove: Upravni sud Hrvatske.

S druge strane, temeljnu okosnicu hrvatskog ustavnog sudstva, po uzoru na europsko-kontinentalni ili austrijski (“Kelsenov”) model, činila je i još uvijek čini

¹ Borković, Ivo: Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 39.

apstraktna ocjena ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. Ustav iz 1990. propisao je da Ustavni sud Republike Hrvatske odlučuje, između ostaloga, o suglasnosti zakona s Ustavom, te o suglasnosti *drugih propisa* s Ustavom i zakonom. Ni u jednoj kasnijoj promjeni Ustava te se odredbe nisu mijenjale.

Apstraktno ispitivanje ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa u pravnoj se teoriji definira kao “klasičan primjer objektivnog spora”.² On ima za cilj osiguranje normativnog jedinstva pravnog poretka. U tom smislu, odluke Ustavnog suda djeluju *erga omnes* i obvezne su za sva tijela državne i javne vlasti, što proizlazi iz apsolutnog autoriteta institucije koja ih donosi.

Iz tako definirane nadležnosti Upravnog suda i Ustavnog suda jasno je proizlazila - sve do 2010. godine, kad je donesen novi Zakon o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS iz 2010.)³ - sljedeća činjenica: Upravni sud kontrolirao je zakonitost isključivo *individualnih i konkretnih upravnih akata*, a Ustavni sud kontrolirao je ustavnost i zakonitost isključivo *propisa*, to jest zakona i drugih podzakonskih općenormativnih akata koji imaju pravna obilježja propisa.

Stoga je u pravnom poretku Republike Hrvatske još od 1991. godine bilo otvoreno pitanje: tko u Hrvatskoj kontrolira zakonitost općih akata koji se ne mogu podvesti pod kategoriju “propisa”? Odgovor je bio jasan: oni su formalnopravno izvan bilo kakve sudske kontrole.

Drugim riječima, sve do 2010. godine u Hrvatskoj nije postojala sudska instancija koja bi bila nadležna za kontrolu zakonitosti općih akata tijela javne vlasti, uključujući ovlast njihova objektivnog stavljanja izvan snage s djelovanjem *erga omnes*. Riječ je bila o golemoj “sivoj zoni” regulatornih akata izvan bilo kakve sudske kontrole.

Svjestan postojeće pravne situacije, Ustavni sud je u odnosu na opće akte tijela javnih vlasti, sve do stupanja na snagu ZUS-a iz 2010. (1. siječnja 2012.) djelovao vodeći se načelom “nužde”. On je na sebe preuzeo objektivnu kontrolu zakonitosti općih akata u svim onim slučajevima kad je njihovu otklanjanje iz pravnog poretka bilo nužno zbog očuvanja temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske. Najbolji primjer takvog djelovanja Ustavnog suda jest kontrola zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: lokalne jedinice).

² Usp. Krbek, Ivo: Ustavno sudovanje, Izdavački zavod Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti Zagreb, Zagreb, 1962., str. 76. Takvo definiranje može se povezati sa starom Duguitovom teorijom prema kojoj je kod objektivnog spora primarno rješavanje objektivnog prava, a osobito postojanje povrede neke objektivne pravne norme. Krbek, međutim, s pravom ističe činjenicu da u svakom objektivnom sporu postoje elementi subjektivne prirode – bilo s obzirom na interese inicijatora postupka, bilo s obzirom na učinke ustavnosudske odluke. Stoga pravna doktrina u pravilu vrlo oprezno pristupa razgraničavanju objektivnog i subjektivnog. Ipak, Krbek je u pravu kad ističe da “objektivni spor po svojoj osnovnoj prirodi ne može uopće biti uskostranački spor”, jer je njegova društvena svrha u pravilu šira od ograničenih zahtjeva što ih postavljaju stranke (str. 77.).

³ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10. ZUS iz 2010. stupio je na snagu 1. siječnja 2012.

2.1. Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica

Prema Ustavu/2001., lokalne jedinice obavljaju poslove iz samoupravnog (lokalnog i regionalnog) djelokruga,⁴ a mogu obavljati i poslove iz prenesenog djelokruga državne uprave.⁵

Ako je riječ o prenesenom djelokrugu poslova državne uprave, Vlada Republike Hrvatske u provođenju nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave može (između ostalih ovlasti) ukinuti propise lokalnih jedinica donesene u povjerenim im poslovima državne uprave.⁶

S druge strane, takva kontrolna ovlaštenja ne postoje kad je riječ o aktima koje lokalne jedinice donose u svom samoupravnom djelokrugu. Dva su načelna problema:

- prvo, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁷ uopće ne predviđa mogućnost da lokalne jedinice u svom samoupravnom djelokrugu donose "propise". Zakon propisuje da "predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom", pri čemu se kao opći akti izrijeком spominju i "statut, poslovnik, proračun ili drugi opći akt".⁸ Imajući u vidu prethodno navedene odredbe Zakona o sustavu državne uprave, moglo bi se zaključiti da su lokalne jedinice zakonom ovlaštene donositi "propise" samo u prenesenom im djelokrugu poslova državne uprave. Prihvati li se takva interpretacija mjerodavnih odredbi Zakona o sustavu državne uprave i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a polazeći od ustavnih nadležnosti Ustavnog suda da provodi apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti samo "drugih propisa", opći akti iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica u cijelosti bi ostali izvan nadležnosti Ustavnog suda;

- drugo, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu. Kad predstojnik ureda državne uprave u županiji ocijeni da je opći akt u suprotnosti s Ustavom i zakonom ovlašten je i dužan,

⁴ Članak 134. stavak 3. Ustava/2001. propisuje da se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom. Članak 136. Ustava/2001. propisuje da su u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

⁵ Članak 116. stavak 2. Ustava/2001. propisuje da se određeni poslovi državne uprave mogu zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

⁶ Članak 61. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, broj 75/93., 92/96., 48/99., 15/00. i 59/01., 190/03.-pročišćeni tekst, 199/03., 79/07.

⁷ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/2001., 60/2001.-vjerodostojno tumačenje, 129/2005., 125/08).

⁸ Članci 73. i 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

u roku od 15 dana od dana njegove dostave, donijeti odluku o obustavi od primjene općeg akta, koja mora biti obrazložena. Odluku o obustavi općeg akta od primjene mogu donijeti neposredno i središnja tijela državne uprave u okviru svoga djelokruga utvrđenog posebnim zakonom. Kada nadležno središnje tijelo državne uprave zaprimi odluku predstojnika o obustavi općeg akta ocijenit će osnovanost odluke u roku od 15 dana od dana njezina prijama. Ukoliko središnje tijelo državne uprave odluku o obustavi ocijeni neosnovanom, ukinut će odluku predstojnika. Nasuprot tome, ukoliko središnje tijelo državne uprave obustavi od primjene opći akt, odnosno odluku predstojnika ocijeni osnovanom, predložiti će bez odgode Vladi Republike Hrvatske da u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Vlada Republike Hrvatske pokrenut će postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općeg akta pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga za pokretanjem postupka. Ukoliko Vlada Republike Hrvatske ne pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga za pokretanje postupka, prestaje obustava od primjene općeg akta.⁹

Sukladno navedenom, ni središnja tijela državne uprave ni Vlada Republike Hrvatske nemaju zakonsku ovlast ukidati opće akte lokalnih jedinica ako su ti akti doneseni u njihovom samoupravnom djelokrugu. Središnja tijela državne uprave imaju zakonsku ovlast da u navedenim slučajevima samo obustave primjenu takvih akata, a Vlada Republike Hrvatske ima zakonsku ovlast da samo pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu suglasnosti takvih *općih akata* s Ustavom i zakonom.

Da je Ustavni sud u takvoj pravnoj situaciji inzistirao na strogom poštovanju svoje ustavne nadležnosti iz koje je isključena kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata, onda nijedan zahtjev Vlade Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom nekog općeg akta iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice, upućen Ustavnom sudu u postupku njegove obustave od primjene, ne bi bio dopušten. Drugim riječima, u pravnom poretku Republike Hrvatske ne bi postojalo nijedno tijelo nadležno za objektivno stavljanje izvan snage općih akata iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica s djelovanjem *erga omnes*.

Kao što je prethodno rečeno, u okolnostima nepostojanja bilo kakve sudske kontrole ustavnosti i zakonitosti općih akata tijela javne vlasti, Ustavni sud je od 1991. do 1. siječnja 2012. (to jest do stupanja na snagu ZUS-a iz 2010.) postupao po načelu "nužde". On je, u okviru svoje nadležnosti da provodi apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti *propisa podzakonske snage*, "propisom" proglašavao i one opće akte koji to nisu bili, ali je postojala objektivna potreba da ih se ukloni iz pravnog poretka zbog njihove eklatantne nezakonitosti.

Konkretno, Ustavni sud je dvadeset godina u svakom pojedinom slučaju odlučivao ima li neki opći akt, čija se ustavnost i zakonitost osporava, značajke

⁹ Članci 79. do 82.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

“drugog propisa” ili ne. Da bi mogao podvesti opće akte pod svoju kontrolu, on je određenje “drugog propisa” u smislu članka 125. alineje 2. Ustava u svojoj praksi postavio vrlo široko i neodređeno:

“3. Prema članku 128. alineji 2. Ustava (125. alineji 2., op.a), Ustavni sud odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

Pod drugim propisom u smislu navedene ustavne odredbe podrazumijeva se propis donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis kojega tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom.

Dakle, pod drugim propisom podrazumijeva se akt općeobvezatnog karaktera, donesen od strane nadležnih tijela državne vlasti ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi u pravilu na neodređeni krug adresata.”¹⁰

Takvo definiranje “propisa” naišlo je na kritiku pravne doktrine. Medvedović je, primjerice, isticao da “nažalost, unatoč nekim pokušajima, Ustavni sud, u svojoj višegodišnjoj praksi, nije razvio i eksplicirao u publiciranim odlukama konzistentnu koncepciju pojma ‘propisa’ i njegovih temeljnih obilježja, te, s tim u vezi, kriterija razlikovanja ‘propisa’ od ostalih akata općeg karaktera”.¹¹

Ta je Medvedovićeva ocjena točna. Činjenica je da obrazloženje Ustavnog suda o tome zašto neki opći akt jest općenormativni akt/propis (pa Ustavni sud prihvaća nadležnost i pokreće postupak za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti), a drugi to nije (pa zbog toga Ustavni sud podnesak stranke odbacuje kao nedopušten), ne sadrži egzaktna mjerila za procjenu normativnosti nekog općeg akta.

Međutim, to zasigurno nije bio rezultat nespremnosti Ustavnog suda da povuče jasnu granicu između propisa i općeg akta. To je bio rezultat njegove procjene da ta granica *ne smije biti povučena* sve dok u Hrvatskoj ne postoji sudsko tijelo koje će preuzeti kontrolu zakonitosti općih akata.

Stavljanje pod kontrolu Ustavnog suda pojedinih općih akata, međutim, nije riješilo problem. Izvan te kontrole ostao je golem broj različitih općih akata tijela javne vlasti, koji se ni po kojim mjerilima nisu mogli podvesti pod propise. Riječ je o općim aktima koji su - unatoč tome što nisu imali pravna obilježja općenormativnih

¹⁰ Rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-318/2003 i U-II-643/2003 od 9. travnja 2003., Narodne novine, broj 72/2003., kojim je Ustavni sud odbacio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 30. stavka 3. Kolektivnog ugovora za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama (“Narodne novine”, broj 80/02).

¹¹ Medvedović, Dragan: Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava = Croatian public administration : časopis za teoriju i praksu javne uprave = a journal for theory and practice of public administration / glavni i odgovorni urednik/editor in chief Dragan Medvedović. - 3(2001.), 3-4., str. 530. Upućujem i na članak istog autora pod nazivom “Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima lokalne samouprave de lege lata i de lege ferenda”, Hrvatska javna uprava Croatian public Administration, časopis za teoriju i praksu javne uprave, God. 5 (2005.), broj 1, Zagreb, ožujak 2005., str. 81.-109.

akata, odnosno propisa - imali velik utjecaj na društveni, gospodarski, socijalni i drugi vid života u Hrvatskoj, a posebno u lokalnim jedinicama. Među njima je zasigurno bio veći broj onih nezakonitih.

Primjerice, unutar kategorije općih akata jedinica lokalne samouprave izvan kontrole Ustavnog suda ostali su sljedeći akti (u odnosu na njih je Ustavni sud utvrdio da nisu propisi, te je rješenjem odbacio prijedloge za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti):

- odluka o prodaji građevinskih parcela na području grada, koju je donijelo Gradsko vijeće (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-104/1993 od 20. prosinca 2005.);
- program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske na području općine, koji je donijelo Općinsko vijeće (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-679/2003 od 23. ožujka 2005.);
- zajedničke mjere programa mjera za naplatu potraživanja grada, koje je donijelo Gradsko vijeće (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-378/2004 od 10. ožujka 2004.);
- zaključak o potvrđivanju cjenika usluga tvrtke "Vodovod" d.o.o. za opskrbu pitkom vodom na području grada, koji je donijelo Gradsko vijeće (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-2278/2001 od 20. prosinca 2005.);
- zaključak o potvrđivanju cjenika usluga sakupljanja i odvoza komunalnog otpada za područje grada, koji je donijelo Gradsko vijeće (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-2277/2001 od 20. prosinca 2005.);
- zaključak o određivanju upravitelja svih zgrada na području grada koji je donijelo Gradsko poglavarstvo (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-475/2004 od 27. listopada 2004.);

S druge strane, unutar kategorije općih akata drugih pravnih osoba s javnim ovlastima izvan kontrole Ustavnog suda ostali su, primjerice, sljedeći akti (i u odnosu na njih je Ustavni sud utvrdio da nisu propisi, te je rješenjem odbacio prijedloge za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti):

- Statut Hrvatskog teniskog saveza (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-5005/2004 od 19. siječnja 2005.);
- Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o mirenju Skupštine Hrvatske gospodarske komore (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-515/2005 od 23. ožujka 2005.);
- Odluka o cijeni priključenja, odnosno povećanja snage na mreži distribucije koju je donijela Uprava Hrvatske elektroprivrede d.d. (rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-1082/2002 od 8. lipnja 2005.).¹²

¹² Ovaj dio rada utemeljen je na studiji prof. dr. sc. Jasne Omejec: O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskoj ustavnog sudovanja - prilog reformi ustavnog sudstva (uvodno izlaganje); Okrugli stol Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, 2. travnja 2009.; Hrvatsko ustavno sudovanje - de lege lata i de lege ferenda, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2009. str. 88.-95.

3. KONTROLA ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA PREMA ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010.

Prethodno prikazan strukturalni problem hrvatskog pravnog poretka zakonodavac je pokušao riješiti u novom ZUS-u iz 2010. Njime se ustanovljuje nadležnost Visokog upravnog suda za kontrolu zakonitosti općih akata. Visoki upravni sud počeo je djelovati 1. siječnja 2012.

Nedvojbeno je da je ustanovljivanjem sudske kontrole zakonitosti općih akata pred Visokim upravnim sudom u hrvatskom pravnom poretku došlo do kvalitativnog pomaka u povećanju opsega sudske zaštite u području kontrole akata uprave.

S druge strane, međutim, ne može se zatomiti zabrinutost zbog mogućih poteškoća u provedbi te kontrole. Na njih se u pravnoj literaturi oduvijek upozoravalo. Borković je isticao da: "samo oživotvorenje ideje vođenja upravnog spora protiv općenormativnog akta nosi u sebi čitav niz poteškoća. U prvom redu tu je problem određivanja osnove za priznavanje aktivne legitimacije za pokretanje spora, zatim pitanje utvrđivanja procedure sudskog postupanja, pitanje učinka sudske odluke i dr."¹³

Da zabrinutost nije prividna, pokazuje i obrazloženje Prijedloga ZUS-a iz 2010.¹⁴ U tom je prijedlogu navedeno sljedeće:

„Konačno, ovaj Zakon Visokom upravnom sudu u nadležnost stavlja i ocjenu ... zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti koje nisu u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske.“

Dalje u tekstu Prijedloga ZUS-a iz 2010. slijedi samo puko prepričavanje relevantnih zakonskih odredbi i ništa više. Analiza razloga uvođenja objektivnog upravnog spora, te obrazloženje motiva, ciljeva i posljedica koje se očekuju uvođenjem objektivnog upravnog spora potpuno je izostala.

ZUS iz 2010., dakle, u hrvatski pravni sustav uvodi institut objektivnog upravnog spora čiji je predmet "opći akt".

Iz mjerodavnih odredaba kojima se uređuje ocjena zakonitosti općih akata razvidno je da je vođenje objektivnog upravnog spora trostruko ograničeno:

- prvo, s obzirom na njegova donositelja,
- drugo, s obzirom na prosudbu je li riječ o općem aktu, a ne o pojedinačnom aktu, ugovoru i slično;
- treće, s obzirom na prosudbu je li riječ o propisu iz nadležnosti Ustavnog suda, a ne o općem aktu točno određenih tijela javne vlasti.

Posljednja navedena pretpostavka ukazuje na problem razgraničenja nadležnosti

¹³ Borković, Ivo: Odnosi između ustavnog i upravnog sudovanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. VIII/1971., str. 105. i dr.: preuzeto iz Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb 2002., str. 493.

¹⁴ Prijedlog Vlade Republike Hrvatske od 19. lipnja 2009., P.Z.E br. 378; www.sabor.hr

između Visokog upravnog suda i Ustavnog suda. Oba su suda nadležna za objektivni spor čiji je cilj zaštita objektivnog pravnog poretka, pri čemu je crta razgraničenja odgovor na pitanje: je li osporeni akt opći akt ili je propis?

Problem otežava činjenica što se ta crta razgraničenja mora početi povlačiti u 2012. godini, u situaciji u kojoj je međusobna razlika između općeg akta i propisa izrazito zamagljena dvadesetogodišnjom praksom Ustavnog suda koji je - zbog nužnosti - tu razliku brisao.

Postupak za ocjenu zakonitosti općih akata moguće je pokrenuti na tri načina:

- po službenoj dužnosti,
- na zahtjev suda, ili
- na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom.¹⁵

Kad postupak pokreće Visoki upravni sud po službenoj dužnosti (*ex offio*) riječ je o apstraktnoj kontroli zakonitosti općih akata.

U odnosu na pokretanje postupka na zahtjev suda (redovnog ili nižeg upravnog suda) ZUS iz 2010. ne zahtijeva da sud veže svoj zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta uz konkretan sudski predmet koji rješava, a na koji treba primijeniti sporni opći akt. Stoga, ta kontrola može biti i apstraktna i konkretna. Ona će ovisiti o tome podnosi li sud zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u vezi s konkretnim sudskim postupkom (konkretna kontrola općeg akta) ili ga podnosi neovisno o bilo kakvom sudskom postupku koji se pred njim vodi (apstraktna kontrola općeg akta s elementima *actio popularis*).

U pogledu zahtjeva fizičke ili pravne osobe, odnosno skupine osoba povezanih zajedničkim interesom za ocjenu zakonitosti općeg akta, riječ je uvijek o konkretnoj kontroli. Naime, pokretanje postupka u tim slučajevima uvijek ovisi o postojanju pojedinačne odluke donesene u konkretnom slučaju podnositelja zahtjeva, preko koje se ujedno dokazuje i njegov ili njihov neposredni pravni interes za pobijanje zakonitosti spornog općeg akta.

4. RAZGRANIČENJE NADLEŽNOSTI USTAVNOG SUDA I VISOKOG UPRAVNOG SUDA U OCJENI USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI „DRUGIH PROPISA“ ODNOSNO OPĆIH AKATA

Već je naprijed rečeno da je dosadašnja praksa Ustavnog suda, koja je “protegnula” kontrolu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i na pojedine opće akte - koji po svojoj pravnoj naravi, učinku i mjestu u hijerarhiji pravnih normi ne pripadaju krugu “propisa” u smislu članka 125. alineje 2. Ustava - nastala iz nužde. Tipičan primjer su prostorni planovi. Takvom je praksom Ustavni sud nastojao osigurati pravnu sigurnost i koliko-toliko zaštititi objektivni pravni poredak.

Sukladno tome, eventualno naslanjanje Visokog upravnog suda na tu “praksu

¹⁵ Članak 83. stavci 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima

iz nužde” Ustavnog suda, odnosno isključivanje iz vlastite nadležnosti svih općih akata koje je Ustavni sud u posljednjih 20 godina proglašavao “propisom”, moglo bi dovesti do nedjelotvornosti objektivnog upravnog spora i izigravanja njegove pravne svrhe. U tom pitanju, dakle treba krenuti *ab ovo*.

Kao temeljno mjerilo za određenje općeg akta, ZUS iz 2010. prihvatio je mjerilo donositelja akta, odnosno tzv. *normu o nadležnosti*. ZUS iz 2010. je, naime, propisao da je predmet upravnog spora, između ostaloga, i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.¹⁶

Unatoč tome, Visoki upravni sud je u postupku dužan ispitati je li akt koji se osporava uopće opći akt, a ne pojedinačni akt ili ugovor, a potom i prosuditi je li riječ o propisu iz nadležnosti Ustavnog suda, a ne o općem aktu točno određenih tijela javne vlasti.¹⁷

Na ovom se mjestu nameće potreba razgraničenja “propisa” i “općeg akta”.

Čini se nužnim u tom pitanju krenuti od temeljnog (uobičajenog) mjerila za određenje ima li neki opći akt svojstva eksternog općeg akta općenormativnog karaktera (to jest, propisa). To znači odgovoriti na pitanje ima li opći akt pravna obilježja propisa u materijalnom smislu, to jest sadrži li on apstraktna i generalna pravila ponašanja? Drugim riječima, uređuje li opći akt neodređen i neizvjestan broj slučajeva (apstraktnost) i djeluje li opći akt “prema van”, to jest prema svima - *erga omnes* (generalnost)?¹⁸

Samo oni opći akti koji udovoljavaju mjerilima apstraktnosti i generalnosti mogu se smatrati propisima u materijalnom smislu. Opći akti kojima nedostaje makar jedan od mogućih i potrebnih dviju komponenti (apstraktnosti i generalnosti) ne bi se mogao smatrati propisom u materijalnom smislu.

Sukladno tome, opći akti upravnih tijela koji su apstraktni, ali im nedostaje djelovanje *erga omnes* (generalnost) – interni opći akti, ne bi se mogli smatrati propisima u materijalnom smislu. Oni uređuju unutarnje odnose u tijelima javne vlasti, djeluju samo “prema unutra”, odnosno odnose se samo na zatvoreni krug osoba u dotičnom javnopravnom tijelu, pa se stoga i nazivaju unutarnjim pravom uprave.

Opći akti koji se donose za pojedinačni slučaj i ne mogu svesti na zajednički nazivnik, jer su međusobno vrlo različiti također nemaju obilježja propisa. Njih se načelno može kategorizirati u tri skupine: prvo, u opće akti koji nemaju kvalitetu

¹⁶ Članak 3. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷ Članak 85. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁸ “Apstraktnost znači da pravni imperativ ima pred sobom neodređen i neizvjestan broj slučajeva koji su njime obuhvaćeni - on se odnosi na sve slučajeve koje predviđa hipoteza sadržana u tom propisu. Neizvjesnost znači u tom smislu još i to hoće li uopće nastupiti povod za primjenu propisa pod zadanim hipotezama. S druge strane, generalnost upućuje na krug subjekata prema kojima se obraća pravni imperativ - to je svatko, fizička ili pravna osoba ili obje, a dispozicija pravne norme preciznije utvrđuje koga pod time misli”, Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, knjiga I, PFZ Biblioteka-Udžbenici i skripta, Zagreb, 1983., str. 31.

apstraktnog pravila, jer - iako djeluju prema svakome (*erga omnes*) - uređuju samo konkretan slučaj; drugo, u opće akti koji su individualni (pojedinačni), jer djeluju samo prema konkretnim subjektima, ali su apstraktni s obzirom na njihov odnos prema trećima, i treće, u opće aktie koji se tiču i konkretnog subjekta i odnose se na konkretan slučaj.

Pri ocjeni ima li neki opći akt eksterni općenormativni karakter, to jest je li on propis u materijalnom smislu trebalo bi poći od sljedećih mjerila: 1) akt mora donijeti nadležno tijelo državne vlasti, jedinica lokalne samouprave, pravna osoba s javnim ovlastima ili ona koja obavlja javnu službu; 2) na temelju tog općeg akta - kojim se na apstraktan način uređuju prava i obveze trećih osoba, odnosno propisuju pretpostavke za uređenje njihovih prava i obveza - moraju se donositi pojedinačni (upravni) akti kojima će se rješavati o konkretnim pravima i obvezama konkretnih subjekata koji dođu u situaciju da se opći akt na njih ima primijeniti; 3) uvažavajući pravila o prostornom djelovanju propisa, opći akt mora vrijediti generalno za sve subjekte koji će doći u situaciju da se akt na njih primjenjuje, i to na cjelokupnom području na kojem se prostire nadležnost tijela koje je akt donijelo ili na određenom užem području unutar njegove prostorne nadležnosti, ako je tako određeno samim aktom.

Prethodno je razvrstavanje teorijske naravi i stoga, u svojoj čistoći, idealtipsko. Ono ne uzima u obzir činjenicu da bi u praksi primjena bilo kakvih materijalnopравnih kriterija za prosudbu je li riječ o općem aktu ili propisu (koji bi onda bio u nadležnosti Ustavnog suda, a ne Visokog upravnog suda) bila preteška zadaća, koja bi se na kraju mogla pokazati i kao jalov posao. Nesporno je, naime, da većina općih akata tijela javne vlasti u sebi sadrži i općenormativne elemente, dakle propise u materijalnom smislu. Stoga, materijalni kriterij razlikovanja između općeg akta i propisa nosi u sebi opasnost njihova izjednačavanja ili poistovjećivanja koji bi u konačnici mogao dovesti do potpune neefikasnosti, odnosno blokade novog zakonskog uređenja objektivnog spora.

Čini se stoga da je ograničavanje na formalni kriterij, odnosno na uvažavanje norme o nadležnosti nužnost. Drugim riječima, čini se nužnim u praksi prihvatiti presumpciju da je u nadležnosti Visokog upravnog suda kontrola zakonitosti svakog općeg akta koji je donijelo nadležno tijelo iz članka 3. stavka 2. ZUS-a iz 2010. Riječ je o tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

Izuzetak bi bili samo statuti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji bi - kao ustavna kategorija - morali biti pridržani kontroli Ustavnog suda.

5. ODNOS USTAVNOG SUDA I VISOKOG UPRAVNOG SUDA U POGLEDU OCJENE ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA NA TEMELJU INDIVIDUALNIH ZAHTJEVA

Najproblematičnijim načinom za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta mogao bi se u praksi pokazati postupak koji pokreću fizička ili pravna osoba, odnosno skupina osoba povezanih zajedničkim interesom (u daljnjem tekstu: individualni zahtjev). Kao što je razvidno iz članka 83. stavka 1. ZUS-a iz 2010., preduvjet za podnošenje individualnog zahtjeva jest postojanje “pojedinačne odluke”.

Sukladno ZUS-u iz 2010., predmet upravnog spora su pojedinačne odluke protiv kojih nije dopušteno izjaviti redovni pravni lijek, postupanja i propuštanja javnopravnog tijela te upravni ugovori.¹⁹

Zakonodavac u slučaju ovog načina pokretanja postupka ocjene zakonitosti nije jasnije odredio koja je to pojedinačna odluka koja omogućava, odnosno koja je podobna da bude akt za pokretanje postupka na temelju individualnog zahtjeva. Dvojba je tim veća ako se uzme u obzir činjenica da ranije navedeno obrazloženje Prijedloga ZUS-a iz 2010. u ocjenu zakonitosti općih akata uključuje i postupanja javnopravnih tijela.

Nadalje, iz dikcije norme članka 83. stavka 1. ZUS-a iz 2010. moglo bi se zaključiti da je podnositelj dužan dokazati povredu prava ili pravnog interesa učinjenu pojedinačnom odlukom, što bi bila formalna pretpostavka za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta. S druge strane, članak 84. stavak 2. ZUS-a iz 2010. nalaže da podnositelj individualnog zahtjeva učini vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes. Postoji očita kontradiktornost između tih dviju normi. U nedostatku bilo kakve prakse, koja se tek treba početi izgrađivati, u ovom bi se trenutku moglo zaključiti samo jedno: uočeni problem ne bi smio ići na štetu podnositelja zahtjeva i dovesti do nedjelotvornosti tog načina pokretanja postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta.

Situacija ništa nije jednostavnija na strani Ustavnog suda. Jedno je od gorućih pitanja na koja će trebati ubrzo dati odgovor: Je li protiv rješenja Visokog upravnog suda u području objektivnog upravnog spora dopuštena ustavna tužba? Ako da, onda bi to značilo da se objektivni upravni spor pred Visokim upravnim sudom zapravo transformira pred Ustavnim sudom u postupak za zaštitu pojedinačnih ljudskih prava i temeljnih sloboda. To bi nadalje značilo da bi svi opći akti ipak na kraju postali predmet kontrole Ustavnog suda, to jest posredno, preko objektivnog upravnog spora, a ne izravno. Konačno, to bi značilo da s presudom Visokog upravnog suda, kojom taj sud ukida neki opći akt kao nezakonit, “priča” ne završava. Ustavni sud bi mogao ukinuti tu presudu.

Koliko će biti moguće kao podlogu za odgovore na ova pitanja primijeniti

¹⁹ Članak 3. Zakona o upravnim sporovima

komparativna iskustva, u ovom trenutku teško je reći. Aktualna hrvatska rješenja nisu u svojoj osnovi pratila rješenja bilo kojeg poznatog sustava sudske kontrole općih akata. Štoviše, ona po svojoj strukturi više podsjećaju na važeća rješenja iz Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: UZUS)²⁰ u dijelu koji se odnosi na apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti. S obzirom na specifičnosti francuskog ustavnopravnog poretka i posebnog položaja Državnog savjeta u pogledu uređenja instituta objektivnog spora u Francuskoj, te dosljednog razgraničenja nadležnosti između Upravnog i Ustavnog suda u Austriji, za Hrvatski ustavni sud njihova bi praksa imala malo značenje.

Međutim, za hrvatski Ustavni sud relevantan bi izvor mogla biti njemačka dostignuća u pogledu uređenja objektivnog spora i njegovih posljedica na ustavom zajamčenu zaštitu temeljnih prava i sloboda (unatoč različitom političkom uređenju tih dviju zemalja).

6. RAZGRANIČENJE NADLEŽNOSTI I POSTUPANJE USTAVNOG SUDA I VISOKOG UPRAVNOG SUDA U POSTUPKU OCJENE ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA NA ZAHTJEV SUDA

U pogledu razgraničenja nadležnosti Ustavnog suda i Visokog upravnog suda u odnosu na mogućnost potonjeg suda da pokreće postupak po službenoj dužnosti, nema nerješivih proceduralnih pitanja koja se javljaju kao u slučaju mogućnosti zahtjeva bilo kojeg suda da pokrene postupak ocjene zakonitosti općeg akta. Ta pitanja se odnose na institut ekscepcije ilegalnosti propisan člankom 37. stavkom 2. UZUS-a, a problemi i u ovom slučaju mogu nastati s obzirom na pristup jednog ili drugog suda u utvrđivanju što se ima smatrati općim aktom, odnosno "drugim propisom".

Za pravnu sigurnost nedopustiva pravna situacija može nastati u slučaju da sud primjenom članka 83. stavka 2. ZUS-a iz 2010. podnese zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta. Visoki upravni sud rješenjem odbaci zahtjev suda za ocjenu zakonitosti općeg akta utvrđujući da je osporeni akt „drugi propis“, a ne opći akt. Nakon takvog rješenja, koji se smatra kao *res judicata* za Visoki upravni sud, sud se, primjenjujući institut ekscepcije ilegalnosti iz članka 37. stavka 2. UZUS-a odluči obratiti Ustavnom sudu. S obzirom na svoju nadležnost da ocjenjuje ustavnost i zakonitost drugih propisa, Ustavni sud, pak, utvrdi da je osporeni akt, opći akt, a ne „drugi propis“ i također donese rješenje o odbacivanju.

Prethodno opisana pravna situacija nalaže ustanovljivanje preliminarne kontrole pravne naravi osporenog akta pred Visokim upravnim sudom, čiji bi neizostavni dio morala biti međusudska suradnja s Ustavnim sudom. Nakon preliminarne kontrole pravne naravi osporenog akta, posljedice podnošenja zahtjeva suda mogu biti dvojake: Visoki upravni sud donosi rješenje o odbacivanju zahtjeva jer je riječ o „drugom propisu“ ili u danom slučaju postupa meritorno. U prvoj pravnoj

²⁰ Članak 37. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 49/02. - pročišćeni tekst.

situaciji, sud se može obratiti Ustavnom sudu, sukladno članku 37. stavku 2. UZUS-a nakon čega Ustavni sud prihvaća nadležnost, a u drugoj situaciji, nakon presude Visokog upravnog suda, sud više ne bi imao pravno sredstvo kojim bi osporavao takvu presudu pred Ustavnim sudom.

Situacija je, međutim, obrnuta u slučaju kada se sud, sukladno članku 37. stavku 2. UZUS-a, prvo obrati Ustavnom sudu. Ako bi Ustavni sud utvrdio da se zahtjev suda odnosi na ocjenu zakonitosti općeg akta, utvrđenje iz rješenja Ustavnog suda o odbacivanju zahtjeva jest obvezatno za daljnje postupanje Visokog upravnog suda. On bi morao prihvatiti nadležnost u slučaju da se sud, na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a iz 2010., svojim zahtjevom obrati Visokom upravnom sudu za ocjenu zakonitosti općeg akta.

Konačno, odnosi Ustavnog suda i Visokog upravnog suda pojavit će se i u području primjene instituta ekscepcije neustavnosti ili nezakonitosti, propisanog člankom 37. stavkom 1. UZUS-a. Ako u postupku ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud utvrdi da je on suglasan sa zakonom ili drugim propisom uz kojega je egzistencijalno i sadržajno vezan, ali sam taj zakon nije u skladu s Ustavom, odnosno propis nije u skladu sa zakonom i Ustavom, Visoki upravni sud ima mogućnost obraćanja Ustavnom sudu pozivom na navedeni članak u kojem slučaju će zastati s postupkom ocjene zakonitosti općega akta do donošenja odluke Ustavnog suda o ustavnosti i zakonitosti zakona, odnosno drugog propisa.

7. ZAKLJUČAK

U hrvatski pravni poredak uveden je institut objektivnog upravnog spora koji predstavlja kvalitativni pomak u zaštiti pojedinačnih prava i s tim u vezi osiguranja jedinstva pravnog poretka.

Međutim, konkretno zakonsko uređenje pati od niza nedostataka, nelogičnosti i polovičnih rješenja. Očito je da zakonodavac nije imao jasnu i cjelovitu viziju o načinu na koji taj spor treba postaviti i urediti.

Pravne situacije koje se mogu javiti tijekom primjene ZUS-a iz 2010. multipliciraju odnose Ustavnog suda i Visokog suda. Radi osiguranja pravne sigurnosti, čini se nužnom njihova međusudska suradnja kao temelj izgradnje konzistentne sudske i ustavnosudske prakse koja će nužno nadomještati nedostatke zakona.

PRAVNI PROPISI I LITERATURA

1. PROPISI

1. Ustav Republike Hrvatske (“Narodne novine” broj 56/90. 135/97, 113/00, 28/01, 76/10)
2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02. - pročišćeni tekst).
3. Prijedlog Vlade Republike Hrvatske od 19. lipnja 2009., P.Z.E br. 378; www.sabor.hr
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/2001., 60/2001.-vjerodostojno tumačenje, 129/2005, 125/08, 150/11).
11. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10).
12. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, broj 75/93., 92/96., 48/99., 15/00. i 59/01., 190/03.-pročišćeni tekst, 199/03, 79/07).

2. LITERATURA

1. Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Borković, Ivo, Odnosi između ustavnog i upravnog sudovanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. VIII/1971.
3. Borković, Ivo, Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, Narodne novine, Zagreb, 2004.
4. Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, knjiga I, PFZ Biblioteka-Udžbenici i skripta, Zagreb, 1983.
5. Krbek, Ivo, Ustavno sudovanje, Izdavački zavod Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti Zagreb, Zagreb, 1962.
6. Medvedović, Dragan, Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava = Croatian public administration: časopis za teoriju i praksu javne uprave = a journal for theory and practice of public administration, Zagreb, 3(2001.), 3-4.
7. Medvedović, Dragan, Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima lokalne samouprave de lege lata i de lege ferenda, Hrvatska javna uprava Croatian public Administration, časopis za teoriju i praksu javne uprave, God. 5 (2005.), broj 1, Zagreb, ožujak 2005.
8. Omejec, Jasna, O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskoj ustavnog sudovanja - prilog reformi ustavnog sudstva (uvodno izlaganje); Okrugli stol Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, 2. travnja 2009.: Hrvatsko ustavno sudovanje - de lege lata i de lege ferenda, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2009.

DIFFERENTIATION OF PROVISIONS AND GENERAL ACTS IN THE FUTURE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT AND ADMINISTRATIVE COURT UPON THE OCCASION OF THE ADMINISTRATION DISPUTE RESOLUTION ACT 2010

With the Administrative Dispute Resolution Act of 2010 in Croatian legal order, the institute of objective administrative dispute the subject of which is the “general act”, was introduced. Pursuant to this Act, the High Administrative Court in 2012 in supervision was assessed as having legality of general acts. The fundamental crossroads of the Croatian constitutional judiciary is the abstract grade of constitutionality of law and constitutionality and legality of law and other provisions. Related to this, the question was posed of determining boundaries of authority between the High Administrative Court and Constitutional Court in the Republic of Croatia. Both courts have objective dispute resolution in their jurisdiction, the aim of which is to protect the objective legal order which demarcates the answer to the question of: is something a general act or a provision? The problem of their mutual demarcation is conditioned by the long standing practice of the Constitutional Court which, because of the necessity of ensuring unity of the legal order, often eliminated the differences between them. The aim of this paper is to give an overview of the state to date of Croatian legislations in the area of court control of general acts, analysing some aspects of legal regulation and to, within the boundaries of the foreseeable, provide responses to the questions which arise in the area of their application.

Key words: *court control of administrative acts, general acts “other provisions”, objective administrative dispute resolution, general prescriptiveness, norm of supervision, exception of illegality*